

Brüssel, den 21. Januar 2025
(OR. en)

5544/25

AGRI 20
AGRIFIN 6
AGRIORG 10
AGRISTR 4

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Delegationen
Betr.:	Notwendige Überarbeitung des Leistungsabschlussverfahrens und der grünen Architektur sowie weiterer Vereinfachungsbedarf – <i>Informationen des Vorsitzes</i> – <i>Gedankenaustausch</i>

Im Hinblick auf die Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) am 27. Januar 2025 erhalten die Delegationen in der Anlage einen Vermerk des Vorsitzes zum eingangs genannten Thema.

Notwendige Überarbeitung des Leistungsabschlussverfahrens und der grünen Architektur sowie weiterer Vereinfachungsbedarf

Einleitung

Am 1. Januar 2023 begann die Umsetzung der GAP-Strategiepläne für den Zeitraum 2023–2027. Ein neues, ergebnisorientiertes Modell für die Umsetzung der GAP führte zu einer Änderung auf Ebene der Programmplanung und der Umsetzung der Politik.

Die Erfahrungen aus den ersten beiden Jahren der Umsetzung der GAP-Strategiepläne haben gezeigt, dass die in Bezug auf das Umsetzungssystem gewählten Lösungen weitere Aufmerksamkeit verdienen, um eine wirksame Reaktion auf neu entstehende sozioökonomische, geopolitische sowie umwelt- und klimapolitische Herausforderungen zu gewährleisten.

Mit dem neuen Umsetzungsmodell wurden das jährliche Leistungsabschlussverfahren und die zweijährliche Leistungsüberprüfung eingeführt. Dieser neue Ansatz ist von entscheidender Bedeutung, um den Nutzen dieser Politik für die gesamte EU anhand greifbarer Ergebnisse unter Beweis zu stellen. Nach den ersten beiden Jahren der Umsetzung haben die Mitgliedstaaten jedoch festgestellt, dass das Leistungsabschlussverfahren weiter verbessert werden muss.

Das neue Fördersystem für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (die grüne Architektur der GAP), das dazu beitragen soll, die Landwirtschaft in einen nachhaltigen Sektor im Einklang mit den Zielen des europäischen Grünen Deals umzuwandeln, hat Anlass zu Bedenken hinsichtlich seiner Komplexität und der Akzeptanz seitens der Landwirte gegeben.

2024 wurden unter belgischem Vorsitz wichtige Vereinfachungsbemühungen erörtert und vereinbart. Seinerzeit wurden zahlreiche Vorschläge unterbreitet, doch sollten unter Berücksichtigung der oben genannten Faktoren weitere Lösungen zur Vereinfachung der GAP und anderer Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelerzeugung und ländliche Gebiete gesucht werden, um das Ziel der Ernährungssicherheit besser zu erreichen.

Notwendige Überarbeitung des Leistungsabschlussverfahrens

Die jährlichen Leistungsberichte sind ein Schlüsselement des neuen Umsetzungsmodells und bilden die Grundlage für den jährlichen Leistungsabschluss.

Zweck dieses Abschlussverfahrens ist es, die Förderfähigkeit der GAP-Ausgaben zu ermitteln, indem der in den GAP-Strategieplänen vorgesehene geplante Einheitsbetrag je Output mit dem tatsächlich erzielten Einheitsbetrag verglichen wird.

Aufgrund der Erfahrungen aus dem ersten Leistungsabschluss für das Haushaltsjahr 2023 richteten die Landwirtschaftsministerinnen und -minister der 27 Mitgliedstaaten am 15. November 2024 ein Schreiben an die Kommission (Dok. 16555/24), in dem sie dringend darum ersuchten, gemeinsame Überlegungen über den Nutzen und den Mehrwert dieses Verfahrens anzustellen.

In dem Schreiben wurde betont, dass die Quantifizierung der Abweichungen zwischen den geplanten und den tatsächlich erzielten Einheitsbeträgen weder geeignet ist, um die Zuverlässigkeit und Ordnungsmäßigkeit der EU-Agrarausgaben sicherzustellen, noch um die Fortschritte bei der Verwirklichung der in den GAP-Strategieplänen festgelegten Ziele zu bewerten.

Darüber hinaus ist die praktische Anwendung dieses Verfahrens mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden und kann zu erheblichen Kürzungen der förderfähigen Ausgaben führen, die den EU-Vorschriften und den in den GAP-Strategieplänen festgelegten Kriterien entsprechen.

Daher forderten die Ministerinnen und Minister eine Änderung der GAP-Basisrechtsakte, um den Einheitsbetrag als Leistungsindikator im Rahmen des Leistungsabschlussverfahrens abzuschaffen.

Der Generaldirektor für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Europäischen Kommission berief am 19. November 2024 eine Sitzung der für Landwirtschaft zuständigen Generaldirektoren der Mitgliedstaaten ein, um eine diesbezügliche Bestandsaufnahme vorzunehmen und das weitere Vorgehen zu sondieren.

In ihrem Antwortschreiben vom 29. November 2024 informierte die Kommission darüber, dass für das Leistungsabschlussverfahren für das Haushaltsjahr 2024 die Lösung gefunden wurde, durch eine Änderung des delegierten Rechtsakts (Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2022/127 der Kommission vom 7. Dezember 2021 – Dok. ST 16655/24) eine „De-minimis-Schwelle“ in Höhe von 2 % einzuführen; die Kommission verpflichtete sich, eine Änderung des Basisrechtsakts in Erwägung zu ziehen, falls sich nach dem ersten vollständigen Leistungsabschlussverfahren 2024 herausstellt, dass der Mehrwert des Leistungsabschlusses im Verhältnis zum Verwaltungsaufwand gering ist.

Notwendige Überarbeitung der grünen Architektur

Als Teil der Reaktion auf die Krisensituation der Landwirte wurden 2024 die GAP-Vorschriften für Landwirte und nationale Verwaltungen erheblich vereinfacht. Die im Februar 2024 angekündigten legislativen und nichtlegislativen Maßnahmen werden teilweise umgesetzt, darunter Flexibilitätsregelungen für GLÖZ-Standards, eine Anpassung der GAP-Änderungsverfahren und eine Verringerung der Kontrollen. Die im Dezember 2024 veröffentlichte Auswertung (Dok. 7723/24 ADD 1) hat ergeben, dass die Maßnahmen den Landwirten in der EU geholfen haben, da sie den Verwaltungs- und Zeitaufwand verringern und mehr Flexibilität bei der landwirtschaftlichen Betriebsführung ermöglichen.

Allerdings sind die Möglichkeiten für eine Vereinfachung der grünen Architektur der GAP noch nicht vollständig ausgeschöpft, und es besteht weiterer Bedarf. Es gibt nach wie vor Bereiche, in denen Änderungen die Umsetzung erheblich erleichtern und Anreize für die Landwirte schaffen würden, die Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen in ihren Betrieben zu verstärken.

Es gibt auch noch Spielraum für weitere Vereinfachungen bei der Verwaltung der Strategiepläne, um die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, effizient auf Notsituationen zu reagieren, und um unwirksame Umweltschutzbestimmungen zu beseitigen, die die landwirtschaftliche Erzeugung unangemessen einschränken.

In diesem Zusammenhang ersucht der Vorsitz die Mitgliedstaaten, Überlegungen über mögliche Vereinfachungen der grünen Architektur der GAP anzustellen. Folgende Optionen kämen in Frage: die Festlegung höherer Zahlungsraten, die Anreize schaffen und nicht nur Einkommensverluste und angefallene Kosten ausgleichen sollten; die Verkürzung des Fünfjahreszeitraums für Verpflichtungen im Rahmen der zweiten Säule der GAP als Anreiz für die Landwirte, sich stärker an Agrarumwelt- und Klimaprogrammen zu beteiligen; die Einführung von Pauschalzahlungen für Öko-Regelungen, die nur eine Flächenkategorie betreffen, um die Flexibilität des Fördersystems zu erhöhen; die Möglichkeit, die sich aus neuen Verordnungen und Richtlinien ergebenden Anforderungen über Öko-Regelungen, Agrarumwelt-, Klima- und Umweltzahlungen sowie Investitionsmaßnahmen zu finanzieren, um die Landwirte bei der Anpassung an die neuen Anforderungen zu unterstützen; die Vereinfachung der Umweltanforderungen in den operationellen Programmen für den Obst- und Gemüsesektor, um den Organisationsspielraum des Sektors zu erhöhen. Es stellt sich auch die Frage, ob der GLÖZ-2-Standard (Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen) umgesetzt werden muss, da im Rahmen der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur eine ähnliche Verpflichtung eingeführt wurde.

Schließlich könnte im Hinblick auf die Straffung der Planverwaltung insbesondere erwogen werden, die Frist für die Genehmigung von Änderungen der GAP-Strategiepläne zu verkürzen, Maßnahmenänderungen per Mitteilung grundsätzlich zu ermöglichen und die Möglichkeit häufigerer Änderungen zu schaffen.

Weiterer Vereinfachungsbedarf

Die Vereinfachung steht nach wie vor weit oben auf der politischen Agenda, und die Mitgliedstaaten und Interessenträger fordern weitere Maßnahmen. Dies kommt auch in den politischen Leitlinien von Kommissionspräsidentin von der Leyen für 2024-2029 und in ihren Mandatsschreiben an die Kommissionsmitglieder zum Ausdruck. Dazu gehört Folgendes:

i) Gewährleistung, dass die bestehenden Vorschriften ihren Zweck erfüllen und ii) dass neue Vorschriften einfacher, für die Bürgerinnen und Bürger leichter zugänglich und gezielter sind, (iii) ein „Stresstest“ des Besitzstands, um Überschneidungen und Widersprüche zu ermitteln und zu beseitigen, (iv) ein Beitrag zur Verringerung der Berichtspflichten um mindestens 25 % und um mindestens 35 % für kleine und mittlere Unternehmen und (v) die Nutzung digitaler Instrumente, um bessere und schnellere Lösungen zu finden vi) bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung hoher Standards.

Daher sollten die Bemühungen um eine weitere Optimierung der derzeitigen Vorschriften, die sich auf die Landwirte und den ihnen entstehenden Verwaltungsaufwand auswirken, vor dem Hintergrund der Aufrechterhaltung eines stabilen und berechenbaren Systems zur Umsetzung der Politik und vor dem Hintergrund der Bestrebungen hin zu nachhaltigen landwirtschaftlichen Verfahren sowohl für Landwirte als auch für die Verwaltungen gesehen werden.

Ungeachtet der vorstehenden Ausführungen macht die bisherige Umsetzung der GAP-Strategiepläne deutlich, dass die Fortschritte bei der Erreichung der darin festgelegten Ziele genau überwacht werden müssen. Die Konzipierung neuer Maßnahmen im Rahmen der GAP-Strategiepläne war mit zahlreichen Herausforderungen verbunden, insbesondere in Bezug auf die Festlegung der Zielwerte für Ergebnisindikatoren.

Bei neuen Maßnahmen wie den Öko-Regelungen war aufgrund fehlender historischer Daten eine genaue Schätzung der Zielwerte nicht möglich. Unzureichende Daten und die zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der GAP-Strategiepläne herrschende Unsicherheit führten zu erheblichen Fehlerrisiken bei diesen Schätzungen. Infolgedessen ist durchaus zu befürchten, dass einige Ergebnisindikatoren auf einem niedrigen Niveau umgesetzt werden.

Daher sollte eine Vereinfachung der Vorschriften für den neuen Mechanismus zur Aussetzung von Zahlungen im Zusammenhang mit der mehrjährigen Leistungsüberwachung in Betracht gezogen werden.

Die Mitgliedstaaten werden ersucht, einen Gedankenaustausch über mögliche Änderungen des Leistungsabschlussverfahrens sowie der grünen Architektur der GAP-Strategiepläne zu führen. Darüber hinaus ersuchen wir die Mitgliedstaaten, ihre Prioritäten für weitere Verbesserungen im Hinblick darauf darzulegen, eine konkrete Vereinfachung in den landwirtschaftlichen Betrieben zu erreichen und auch den Aufwand für die nationalen Verwaltungen sowohl im Bereich der GAP als auch in anderen für Landwirte relevanten Politikbereichen zu verringern.

Aufgrund der Erfahrungen aus dem ersten Leistungsabschluss für das Haushaltsjahr 2023 fordern die Landwirtschaftsministerinnen und -minister der 27 Mitgliedstaaten eine Änderung der Basisrechtsakte, um dieses Verfahren zu vereinfachen.

Das neue Fördersystem für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (die grüne Architektur der GAP), das dazu beitragen soll, die Landwirtschaft in einen nachhaltigen Sektor im Einklang mit den Zielen des europäischen Grünen Deals umzuwandeln, hat Anlass zu Bedenken hinsichtlich seiner Komplexität und der Akzeptanz seitens der Landwirte gegeben.

Trotz der bereits eingeführten Änderungen sind nach wie vor weitere Vereinfachungen erforderlich, um für die Landwirte Anreize zu schaffen, die Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen in ihren Betrieben zu verstärken.

Der Vorsitz schlägt folgende Fragen für einen Gedankenaustausch auf der Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) am 27. Januar 2025 vor:

- 1) **Welche Verbesserungen halten Sie für sinnvoll, um erhebliche finanzielle Auswirkungen für die Mitgliedstaaten aufgrund des Leistungsabschlussverfahrens zu vermeiden?**
- 2) **Welche Verbesserungen der grünen Architektur der GAP sind erforderlich, um ein Gleichgewicht zwischen ehrgeizigen Umwelt- und Klimazielen und einer rationellen und wettbewerbsfähigen landwirtschaftlichen Erzeugung zu gewährleisten?**
- 3) **Welche weiteren spezifischen Elemente des bestehenden Rechtsrahmens könnten im derzeitigen Umsetzungsstadium geändert werden?**